



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Idea *good governance* w administracji publicznej - kilka refleksji

Author: Jolanta Blicharz, Lidia Zacharko

Citation style: Zacharko Lidia, Blicharz Jolanta. (2018). Idea *good governance* w administracji publicznej - kilka refleksji. "Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" (2018, t. 16, nr 1(2), s. 55-71), doi 10.25167/osap.1128



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz tak długo jak utwory zależne będą również obejmowane tą samą licencją.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Jolanta BLICHARZ*

Lidia ZACHARKO**

Idea *good governance* w administracji publicznej – kilka refleksji

Profesor Jan Boć w pracy *Administracja publiczna* wskazuje na zmianę funkcji i znaczenia administracji w wyniku przemian ustrojowych. Jak pisze autor, podstawą tych zmian są m.in.:

- odejście od planowania centralnego i nakazowo-rozdzielczego systemu zarządzania gospodarką;
- nasilenie się procesów prywatyzacji; należy dodać, iż nasilenie to miało miejsce przede wszystkim po wejściu Polski do Unii Europejskiej¹;

* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: jolanta.blicharz@uwr.edu.pl.

** Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: lzacharko@onet.eu.

¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa–Kraków 1994; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000; eadem, *Przedsiębiorczość w gminie*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 333–340; E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasiński, *Nowe zjawiska organizacyjnoprawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Księga pamiątkowa dedykowana prof. E. Ochendowskiemu*, Toruń 2005, s. 315–323; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin prof. E. Knosali. Praca zbiorowa*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008, s. 361–369; eadem, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 55–105; eadem, *Rola zarządzania obszarami miejskimi a instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2012, 1(5), s. 153–163; *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012; L. Zacharko, *Administracyjno-prawne instrumenty wspierania przedsiębiorczości komunalnej*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, red. B.M. Cwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 311–319;

- ograniczenie funkcji administracji rządowej;
- powołanie i funkcjonowanie administracji samorządowej;
- szersze korzystanie z form prawa cywilnego;
- nowe podejście do zarządzania sprawami publicznymi².

Jak słusznie podkreślił J. Boć, wymienione zmiany w istotny sposób wpłynęły na model zarządzania publicznego w administracji. Warto w tym miejscu podkreślić, iż pionierskimi krajami w zakresie wdrażania nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) były: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Nowa Zelandia i Australia. Koncepcja nowego zarządzania publicznego polegała na wprowadzeniu do sektora publicznego zachowań efektywnie ekonomicznych, tj. wprowadzenia do wszelkich wyborów publicznych rachunku ekonomicznego i całkowitego odchodzenia od zasad państwa opiekuńczego. Obywatel stał się klientem bądź konsumentem administracji³.

Koncepcja NPM to zaprzeczenie idealistycznego modelu administracji przyjętego w ujęciu teoretycznym Maxa Webera, której założenia polegały na: hierarchiczności, formalizacji, władzy organizacyjnej sprawowanej przez urzędników o odpowiednich kwalifikacjach w dziedzinie administrowania, poddanych kontroli i formalnej dyscyplinie pracy, a uprawnienia decyzyjne i odpowiedzialność były skoncentrowane na najwyższych szczeblach hierarchii.

Biurokracja jest z jednej strony sposobem sprawowania władzy, z drugiej zaś typem porządku społecznego nastawionego na bezosobowość⁴. Działalność administracji biurokratycznej przypomina modelowe funkcjonowanie struktury typu wojskowego. Administracja biurokratyczna charakteryzuje się: podziałem pracy, specjalizacją, wykorzystaniem za-

L. Zacharko, M. Janik, *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2013, s. 12–18; L. Zacharko, *Formy wspomaganie przedsiębiorczości przez gminy – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 456–461.

² A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 22.

³ A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009, s. 42–43.

⁴ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 17 i n.; *Współczesne koncepcje zarządzania*, red. A.K. Koźmiński, Warszawa 1985, s. 116; S. Nitecki, *Nauka administracji*, Bielsko-Biała 1999, s. 50–51; L. Zacharko, *Nauka administracji. Nowe paradygmaty w zarządzaniu w administracji publicznej*, Racibórz 2016, s. 11 i n.; A. Pakuła, *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych w nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010, s. 534–535.

awansowanej techniki i trwałością struktur. Biurokracja ma być systemem tanim, opartym na racjonalnych wydatkach, racjonalnej organizacji pracy i strukturze. Biurokracja ma wykonywać wyznaczone jej cele w sposób skuteczny, musi zatem funkcjonować w otaczającej ją rzeczywistości⁵.

Koncepcja nowego zarządzania publicznego skierowana była na zwiększenie efektywności sektora publicznego przez: zarządzanie finansami (efektywność i rachunek kosztów), standaryzację usług, kontrolę i monitorowanie wyników i wyznaczanie celów oraz użycie rozwiązań benchmarkingowych, czyli dokonywanie porównań ze sprawdzonymi, dobrymi rozwiązaniami. Aby osiągnąć doskonałość w zakresie usług publicznych, model zarządzania publicznego uzupełniono o elementy zarządzania wynikami, co ma zapewnić efektywne usługi publiczne z naciskiem na jakość usług.

Nowe zarządzanie publiczne to: ciągłe zwiększanie efektywności, stosowanie nowoczesnych technologii, profesjonalne zarządzanie, kontrola pośrednia, tj. odejście do sprawowania władzy, której źródłem jest autorytet formalny, procesy zarządzania oparte na bodźcach i wartościach, nacisk na decentralizację i pomiar wyników, tworzenie systemów informacji⁶. W konsekwencji NPM można określić jako sposób menedżerskiego podejścia do administracji⁷, którego celem jest zapewnienie rezultatów działań administracji publicznej przy zastosowaniu narzędzi i mechanizmów z sektora prywatnego.

Z perspektywy czasu możemy dziś mówić, że NPM jest pierwszym etapem rozwoju koncepcji *public governance* (rządzenia publicznego) z zastosowaniem zasady: minimum państwa – maksimum rynku. Przedmiotem zarządzania publicznego jest badanie prawidłowości i źródeł sprawności w organizacjach nastawionych na realizację interesu publicznego. W doktrynie zwraca się uwagę, iż NPM winno iść w kierunku modernizacji administracji publicznej, polegającej m.in. na takich elementach jak:

– *lean management*, tj. odchudzanie lub wyszczuplone zarządzanie, polegające na uporządkowaniu zadań i funkcji organizacji; sposobem od-

⁵ S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Socjologia administracji. Zarys wykładu*, Lublin 2008, s. 64–65.

⁶ Szerzej zob.: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008; B. Detyna, *Menedżer publiczny – jego rola w procesie poprawy jakości*, [w:] *Administracja publiczna. Zagadnienia prawne i koncepcje zarządzania*, red. P. Borszowski, B. Detyna, Wałbrzych 2014, s. 166 i n. oraz cytowana tam literatura.

⁷ Należy podkreślić, że już w 1887 r. Woodrow Wilson, profesor nauk politycznych, prawnik prezydent USA, w pracy *The study of administration* przedstawił podstawowe kierunki reform w administracji, tj. rozdział polityki i administracji oraz konieczność podejścia menedżerskiego do administracji publicznej (bowiem „administracja jest dziedziną biznesu”). Zob. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Białystok 2003, s. 28 i n.

chudzenia jest m.in. zlecanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym czy prywatyzacja zadań publicznych;

– *reengineering* – rezygnacja ze struktur tradycyjnych, opartych na funkcjonalnym podziale zadań, na rzecz struktur procesowych; celem jest zbudowanie organizacji zorientowanej na zmiany w otoczeniu, nakierowanej z poprawę jakości usług i zmniejszenie kosztów;

– organizacja administracji inteligentnej⁸.

Zdaniem J. Bocia przez administrację inteligentną rozumie się taką administrację, która kształtuje się na zasadach logiki, racjonalności czy słuszności, bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi, działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej kreacji i funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić zindywidualizowaną sprawę czy ciąg spraw zindywidualizowanych albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła lub poniósłby adresat jej działań. W takiej organizacji najważniejsze są zasoby niematerialne, tj. wiedza, którą posiadają profesjonaliści. Administracja inteligentna jest przewidywana. Jednocześnie żaden cel szczególny administracji nie może być realizowany oddzielnie i samodzielnie. Może być realizowany tylko w kontekście jednoczesnej ochrony interesu publicznego⁹.

Pod koniec XX w. nasiliła się krytyka koncepcji NPM i zaistniała konieczność jej uzupełnienia o wartości i zasady demokratycznego państwa prawa, co stało się impulsem do wykształcenia się koncepcji społeczeństwa sieciowego (społeczeństwa obywatelskiego)¹⁰. Elementami tej koncepcji były: przyjęcie restrukturyzacji organizacji, tworzenie organizacji sieciowych, przekazywanie władzy na niższe szczeble czy stopnie, zwiększanie odpowiedzialności za działania¹¹.

⁸ H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2 i cytowana tam literatura, m.in. P. Jeżowski, *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, red. P. Jeżowski, Warszawa 2002, s. 12.

⁹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 366–374.

¹⁰ Jak pisze A. Chrisidu-Budnik, pod pojęciem struktury sieciowej należy rozumieć organizację, w której proces koordynacji dokonywany przez hierarchię zostaje zamieniony przez stosunki poziome istniejące między jednostkami organizacyjnymi o charakterze formalnym, zastąpiony relacjami, jakie występują pomiędzy partnerami, którymi są różne organizacje. A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 70.

¹¹ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 55; H. Izdebski, J. Supernat, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 189 i n.; U. Wasińska, J. Skóra, *Istota i funkcjonowanie zasady good governance*, <http://etins.edu.pl/przestrzen/artykuly01.htm> (10.09.2017); A. Frączkiewicz-Wronka, *op. cit.*, s. 22. Współcześnie administracja publiczna jest ujmowana jako sieć organów, insty-

Jednym z oczywistych przykładów takiego podejścia w rozwoju administracji publicznej jest zmiana roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w krajach Europy Zachodniej i Europy Środkowo-Wschodniej, a także w Stanach Zjednoczonych, podyktowane są m.in. transformacją sektora obywatelskiego, którego działalność nie ogranicza się jedynie do charytatywności i dobroczynności, ale obejmuje też pracę wysoce wykwalifikowanych specjalistów zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych¹².

Rozwój demokratyzacji administracji publicznej w państwach zachodnich wpłynął na właściwe zrozumienie istoty społeczeństwa obywatelskiego i ukazał szerokie możliwości jego wykorzystania również w Polsce w nowych warunkach społeczno-politycznych – od 1990 r. do chwili obecnej. Ten nagły kierunek zmian rozbudził dyskusję naukową, niepozbawioną zresztą sporów polemicznych. Zadaniem nauki stało się w szczególności określenie roli sektora obywatelskiego w ramach działalności administracji publicznej. Problem społeczeństwa obywatelskiego (kapitału społecznego)¹³ miał istotne znaczenie w latach 90., gdy dokonano znacznej restrukturyzacji wszystkich europejskich państw opiekuńczych. W literaturze tego okresu panował pogląd, że organizacje trzeciego sektora (stanowiące składnik społeczeństwa obywatelskiego) sprostają wymaganiom „kultury kontraktu”, głównego mechanizmu nowego zarządzania publicznego, za pomocą którego zasady rynkowe zostały wprowadzone do

tucji państwowych i samorządowych powiązanych z systemem organizacji pozarządowych i organizacji społecznych. Administracja publiczna staje się częścią składową społeczeństwa obywatelskiego uczestniczącą w rozwiązywaniu zbiorowych problemów – szerzej zob.: H. Izdebski, J. Supernat, *op. cit.*; M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009, s. 13–30.

¹² Przykładem rozwoju jest zmiana roli sektora *non profit* – przejście od filantropii do idei *empowerment*, samopomocy, samorealizacji i działania pewnych grup w interesie własnym. Zob. M. Salamon, *Sektor non profit na rozstajach. Przypadek Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008, s. 68.

¹³ W literaturze zagranicznej można znaleźć przykłady szerokiego i wąskiego definiowania pojęcia kapitału społecznego. I tak wg D.C. Northa do kapitału społecznego zalicza się więzi wynikające z istnienia zinstytucjonalizowanego środowiska społecznego oraz politycznego, tworzonego nie tylko przez nieformalne działania aktorów, ale także przez prawo i formalne procedury instytucji administracyjnych. Zob. D.C. North, *Institution, institutional change in economic performance*, Cambridge 1990. Nieco węższą definicję podaje J.S. Coleman, według którego do kapitału społecznego zalicza się więzi wynikające z istnienia sieci instytucji zarówno ekonomicznych (organizacje o więziach wertykalnych – firmy), jak i społecznych (o więziach horyzontalnych), ułatwiające aktorom działanie i pozwalające na zmniejszenie kosztów transakcyjnych – zob. J.S. Coleman, *Foundation of social theory*, Cambridge 1990. Wąskie ujęcie kapitału społecznego znajdziemy również u R.D. Putnama, wg którego kapitał społeczny tworzy sieć instytucji społecznych o więziach horyzontalnych – zob. R.D. Putnam, D. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton 1993.

usług publicznych¹⁴. Ściśle z tym związana była dalsza kwestia, a mianowicie promowanie pojęcia partnerstwa, w którym rynek i trzeci sektor miały pełnić rolę alternatywnych usługodawców w stosunku do sektora rządowego. W tym zakresie pod koniec lat 80. i we wczesnych latach 90. panowały w literaturze anglosaskiej dość daleko idące rozbieżności. Chodziło mianowicie o rozstrzygnięcie pomiędzy dwoma różniącymi się dość zasadniczo poglądami: czy trzeci sektor powołany jest do dostarczania usług na podstawie kontraktu, co zdaniem wielu autorów wiązało się z uznaniem go za alternatywnego dostawcę świadczeń, a tym samym podmiot *quasi*-rządowy, czy też należy zastąpić „kulturę kontraktu” „kulturą partnerstwa”, by zagwarantować niezależność sektora¹⁵. W tym też można było dopatrywać się przyczyn powstania pod koniec lat 90. tzw. kompaktów¹⁶ (porozumień) zawieranych między brytyjskimi sektorami rządowym i pozarządowym na szczeblu lokalnym i centralnym. Jednym z istotnych argumentów przemawiających za tworzeniem tego rodzaju porozumień było dążenie do zapewnienia stanu równowagi między instrumentalizacją a niezależnością trzeciego sektora.

Warto przy tym zaznaczyć, iż administracje publiczne, które w wielu krajach przechodzą wyżej opisane przemiany, wyraźnie uzmysławiają nam zawarte w nich problemy. Niektóre wyzwania dla działalności sektora publicznego mają charakter bardziej podstawowy, inne natomiast mogą być przejściowe. Należy wziąć pod uwagę, że procesy związane ze świadczeniem usług społecznych przez trzy sektory (publiczny, prywatny i pozarządowy) nie mogą być postrzegane jako rodzaj „strategii przetrwania” dla sektora publicznego, lecz należy je rozumieć jako część strategii powszechnie przez ten sektor stosowanej. Nie jest przesadą stwierdzenie, że od wyniku starcia między modelami niekomercyjnym i rynkowym zależeć będzie w dużej mierze przyszły charakter sektora publicznego. Będzie on inny, gdy ludzi postrzega się jako klientów, i inny, gdy widzi się w nich obywateli.

¹⁴ Wśród zasad nowego zarządzania publicznego szczególną rolę odgrywają te, które związane są z urynkowaniem i wprowadzeniem do sektora publicznego konkurencji jako mechanizmu wymuszającego wzrost efektywności – zob. Ch. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69, No. 1, s. 4–5; *idem*, *The new public management in the 1980s: Variations on a theme*, „Accounting, Organizations and Society” 1995, vol. 20, No. 2–3, s. 96. Zob. także: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 112; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 150.

¹⁵ Zob. J. Lewis, *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008, s. 24.

¹⁶ Kompakty – porozumienia między jednostkami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi zawierane zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Zob. *ibidem*.

W warunkach administracji otwartej najważniejsza jest relacja administracji publicznej z instytucjami sektora obywatelskiego. Stanowi ona część złożonego mechanizmu kontroli i równowagi. Jak się niekiedy trafnie zauważa, nie ma „inteligentnej administracji” poza „inteligentnym państwem”, a ich obu poza dojrzałym społeczeństwem obywatelskim¹⁷. Na jeden aspekt należy w tym miejscu zwrócić jednak szczególną uwagę – a mianowicie na termin „inteligentna administracja”, który jest hipostazą, jeśli nie odnieść go do struktury i zasad funkcjonowania administracji. Co więcej, ważne jest zwrócenie uwagi na to, w jaki sposób zapewnić skuteczne funkcjonowanie administracji publicznej w demokracji, by mogła ona w sposób odpowiedzialny i etyczny świadczyć swoje usługi. Powinno temu służyć ściśle zespolenie administracji publicznej ze społeczeństwem obywatelskim, które oczekuje, że wywrze jakiś wpływ na rząd i jego politykę. Efektywność administracji publicznej w Polsce o tradycji w dużej mierze legalistycznej zależy zarówno od jej pracowników, jak i jej struktury oraz prawa, a także od poziomu zaangażowania w jej rozwój sektora obywatelskiego. Kwestie te rzutują na jakość administracji publicznej, bez nich nasz sposób myślenia o inteligentnej administracji będzie nakierowany bardziej na emocje niż intelekt, bardziej na zewnętrżność niż poszukiwanie istoty problemu¹⁸.

Na pewnym poziomie funkcjonowania instytucji państwa prawa nie da się już oddzielić sfery publicznej od sfery obywatelskiej. Organizacje obywatelskie nie funkcjonują w próżni, ale w określonym otoczeniu prawnym i społecznym, są niejako „wezwane” do osiągania celów, które łączono z ich wprowadzeniem do systemu wartości demokratycznych. Jedną z wartości demokracji, bez której byłoby trudniej o niej mówić, pozostaje wszak mechanizm wykonywania przez te organizacje zleconych im przez administrację zadań publicznych. Nie da się też zbudować prestiżu administracji i zapewnić jej realnego oddziaływania na rzeczywistość, jeżeli zarazem przekreślimy rolę i znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w polityce publicznej. Utopią byłoby jednak przekonanie, że z chwilą uczestnictwa społeczeństwa w przestrzeni publicznej znikną definitywnie spory i dylematy w kwestii jakości funkcjonowania administracji publicznej. Warto sobie zawsze uświadamiać fakt, iż same rozwiązania instytucjonalne i prawne precyzujące partnerskie stosunki

¹⁷ Zob. A.Z. Kamiński, *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 64.

¹⁸ J. Blicharz, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012, s. 66; zob. także *idem*, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością...*

między sektorem publicznym i sektorem obywatelskim nie zawsze mogą być użyte w interesie ogółu, mogą być nadużyte albo też służyć realizacji dobra wspólnego. Wzajemne relacje między administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim, oparte na doktrynie pomocniczości, aby spełniły swoje funkcje, nie mogą być jedynie odczytywane w sensie normatywnym, ale muszą się lokować w optyce takich zachowań, które zawsze na pierwszy plan wysuwać będą interes i dobro publiczne oraz które potrafią się wznieść ponad partykularyzmy partyjne i bieżący interes¹⁹.

W istocie bowiem można powiedzieć, że obecnie szczególnie ważna staje się zdolność adaptacji administracji publicznej do wyzwań i oczekiwań współczesnego społeczeństwa, zwłaszcza w takich dziedzinach jak odpowiedzialność oraz współpraca z podmiotami obywatelskimi i prywatnymi w świadczeniu usług. W określeniu „administracja otwarta” tkwi, to trzeba wyraźnie i otwarcie przyznać, spora doza prawdy o znaczeniu i sensie administracji i całego sektora publicznego, tyle tylko, że temu określeniu należy przypisać wartość pozytywną. Bo istotnie, znaczenie administracji publicznej wynika z jej zaangażowania się w proces włączania aktorów życia publicznego i społecznego w proces zarządzania państwem i przez to jest ona kojarzona z budowaniem demokracji obywatelskiej. Jednakże pozytywna wartość „administracji otwartej” zależeć będzie od tego, czy wzajemne relacje między sektorem publicznym i obywatelskim będą autentycznie partnerskie, czy też oparte na instrumentalizacji ze strony sektora publicznego. Jednak najistotniejsza kwestia związana ze stosowaniem mechanizmów rynkowych w polu usług społecznych wiąże się z konfliktem wartości, który pojawia się przede wszystkim w wypadku zderzenia ekonomicznej racjonalności (profesjonalizacji systemów usług społecznych) z duchem społeczeństwa obywatelskiego opartego na solidaryzmie, współpracy i zaufaniu²⁰.

¹⁹ Por. J. Blicharz, *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 65.

²⁰ Śledząc rozwój relacji między sektorem publicznym i sektorem *non profit* w zakresie realizacji usług społecznych, można dostrzec zarówno wzmocnienie roli sektora publicznego (państwowego) w realizacji powyższych usług, jak również aktualną tendencję do decentralizacji i „dewolucji” w usługach społecznych w Europie. Mimo stałej dyskusyjności tych zagadnień bezsporny jest fakt postępującego procesu zlewania się rynkowych i państwowych cech organizacyjnych i mechanizmów regulacyjnych, wynikający przede wszystkim z założeń nowego zarządzania publicznego powodującego restrukturyzację administracji publicznej zgodnie z modelami postępowania w prywatnych przedsiębiorstwach. W związku z tym różny może być wzajemny układ dwóch organizmów – sektora publicznego i sektora *non profit* – wobec siebie. Mogą występować w pozycji niezależnych od siebie sektorów lub w pozycji podrzędności (dotyczy to sektora *non profit*). Zob.: H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, red. H. Izdebski, M. Kulesza, Warszawa 2014, s. 19; A. Evers,

Jak pisze H. Izdebski, państwo sieciowe powinno się opierać albo na wieloszczeblowym partnerstwie podmiotów publicznych, zarówno państwowych, jak i samorządowych, i podmiotów niepublicznych – tzw. *multilevel partnership* – albo na wieloszczeblowej *governance*, wykraczając poza granice państw²¹. Powyższa koncepcja stała się podstawą nowego kierunku w zakresie zarządzania publicznego w administracji, tj. idei *good governance* – dobrego zarządzania.

Po raz pierwszy pojęcie *good governance* pojawiło w dokumentach Banku Światowego w latach 90., następnie w Białej Księdze Komisji Europejskiej z dnia 25 lipca 2001 r. Komisja przyjęła pięć kryteriów dobrego rządzenia:

- otwartość, tj. instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla opinii publicznej i obywateli;
- partycypacja – udział społeczeństwa w realizacji zadań publicznych na wszystkich poziomach władz publicznych, w tym poprzez proces uspołecznienia administracji (udział organizacji społecznych i pozarządowych w realizacji zadań publicznych);
- efektywność – skuteczność w realizacji celów polityk publicznych wspierana przez zasadę proporcjonalności oraz zasadę subsydiarności;
- koherencja (spójność), czyli integracja zarządzania pomiędzy różnymi poziomami (państwowym, regionalnym i lokalnym) – *multi-level governance*;
- odpowiedzialność w związku z wykonywaniem funkcji władzy publicznej²².

Kanony administracji publicznej są wyznaczone także przez trzy podstawowe akty prawne. Pierwszy z nich to Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w grudniu 2000 r. w Nicei, w której zapisano prawo do dobrej administracji (art. 41). Kolejny to Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez Parlament 6 września 2001 r., liczący 27 artykułów. Parlament Europejski za podstawowe zasady uznał m.in.: zasadę praworządności, niedyskryminowania, współmierno-

Mieszane systemy opieki społecznej i organizacje hybrydowe. Zmiany w ładzie organizacyjnym i świadczeniu usług społecznych, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych...*, s. 190. Trzeba też stwierdzić, że przeobrażenia w funkcjonowaniu sektora publicznego w Polsce i w krajach europejskich są następstwem transformacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tych państwach. Rezultatem transformacji sektora obywatelskiego jest jego działalność wywierająca realny wpływ na politykę państwa w sferze społecznych potrzeb obywateli.

²¹ H. Izdebski, J. Supernat, *op. cit.*, s. 189.

²² Szerzej zob. Koncepcja *good governance* – refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, s. 5 i n., http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja_good_governance_lkwi (10 września 2017). Szerzej na temat odpowiedzialności: M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 3–18.

ści przyjętych działań do obranego celu, zakazu nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywności, uwzględniania zgodnych z prawem oczekiwań jednostek, uczciwości, uprzejmości, udzielania informacji i dostępu do dokumentów publicznych czy możliwości złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich²³. Trzecim aktem jest Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie oceny skutków regulacji z dnia 5 czerwca 2002 r. Przyjęto wówczas podstawowe zasady polityki lepszego stanowienia prawa Unii Europejskiej: konieczność, proporcjonalność, subsydiarność, przejrzystość, odpowiedzialność, dostępność, prostotę²⁴.

Zdaniem P. Delvolvé'a prawo do dobrej administracji jest koncepcją ogólną zakładającą sprawną strukturę administracyjną na wszystkich szczeblach administracji publicznej, dotyczącą relacji z obywatelem i jednostką (włączając osoby prawne). Ważne są treść (standardy) i procedury. Na standardy prawa do dobrej administracji składają się m.in. zasady: równości, bezstronności, indywidualizacji czy dostępu do prawa²⁵.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż w przypadku dobrej administracji nacisk jest położony na efektywność, sprawność czy skuteczność, natomiast w przypadku prawa do dobrej administracji na uprawnienie jednostki w jej kontaktach z organami i instytucjami Unii Europejskiej. Są to wzajemne korelaty, bowiem kategoria dobrej administracji, a następnie prawo do dobrej administracji jako prawo podmiotowe są odzwierciedleniem zasady dobrej administracji²⁶.

Jak pisał znany na świecie autorytet Jan Paweł II, „autentyczna demokracja możliwa jest tylko w państwie prawnym i w oparciu o poprawną koncepcję osoby ludzkiej. Wymaga ona spełnienia koniecznych warunków, jakich wymaga promocja zarówno poszczególnych osób, przez wychowanie i formację w duchu prawdziwych ideałów, jak i «podmiotowości» społeczeństwa, przez tworzenie struktur uczestnictwa oraz współodpowiedzialności»²⁷.

²³ J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002; M. Granat, *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Rzeszów 2004, s. 150 i n.

²⁴ L. Zacharko, *Instrumenty lepszego stanowienia prawa – implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 164.

²⁵ H. Machińska, *Wspomienia, sprawozdania. Prawo do dobrej administracji (Paneuropejska Konferencja Rady Europy)*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8, s. 152.

²⁶ E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako kategoria prawna*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 1(30), s. 97 i cytowana tam literatura.

²⁷ Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*, rozdział V: *Państwo i kultura*, Watykan 1991.

Należy przy tym zaznaczyć, iż idei *good governance* nie da się oddzielić od zasady pomocniczości (subsydiarności), coraz częściej deklarowanej w państwach Europy jako zasada konstytucyjna. Najnowszy aspekt tej zasady, mianowicie powierzanie, gdy jest to tylko możliwe, wykonywania zadań administracji publicznej podmiotom niepublicznym (tzw. pomocniczość horyzontalna), oznacza konieczność partycypacji w tej dziedzinie instytucji społeczeństwa obywatelskiego. W efekcie w koncepcji tej można upatrywać elementów tego, co określa się jako „demokrację uczestniczącą”, „demokrację partnerską”, „demokrację interaktywną” czy też „demokrację deliberatywną”²⁸.

W Polsce próbę zdefiniowania idei *good governance* przyjęto w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 r. wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie²⁹, wskazując na następujące zasady: otwartość, odpowiedzialność, skuteczność i spójność. Jak się podnosi w literaturze przedmiotu, powyższe zmiany oznaczają konieczność stałego monitoringu otoczenia i współdziałania z licznymi podmiotami oraz przejścia od podejścia strukturalnego, opartego na wyodrębnionym sztabie biurokratycznym działającym standardowo według jednolitych procedur, do modelu systemowo-funkcjonalnego, w którym podejmowane są działania nierutynowe³⁰. Częścią tych działań staje się zarządzanie jakością – to po prostu dobre zarządzanie³¹.

Warto w tym miejscu przychylić się do stanowiska doktryny, iż zarządzanie to przemyślany i uporządkowany zespół działań kierowniczych polegających na: ustaleniu celów i zadań organizacji, uzyskaniu i stosowaniu środków oraz metod ich osiągnięcia w sposób sprawny, skuteczny i społecznie odpowiedzialny, monitorowaniu uzyskiwanych rezultatów dla zapewnienia równowagi funkcjonalnej zgodności wytwarzanych produktów (dostarczaniu usług) z potrzebami odbiorców w ramach, jakie wyznaczają ograniczenia otoczenia, w którym dana organizacja funkcjonuje³².

²⁸ H. Izdebski, Od administracji publicznej do public governance, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7dde5dd3-bd67-45b4-a7e5-b96ed7a0fc35/c/zp01-1.pdf> (20.10.2017).

²⁹ http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/.../Dokumenty_20_programowe/ (20.10.2017).

³⁰ K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Warszawa 2005, s. 33 i n. oraz cytowana tam literatura.

³¹ J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 189.

³² J. Penc, *Encyklopedia zarządzania*, Łódź 2008, s. 1156.

Ważnym elementem dobrego zarządzania w polskim modelu administracji publicznej było przywrócenie instytucji samorządu terytorialnego. Celem transformacji była możliwość dostosowania odpowiednich środków do potrzeb danej wspólnoty. Polityka gminy ma na celu dostrzeżenie indywidulanych problemów, znajdując dla nich rozwiązania, a towarzyszące formy demokracji bezpośredniej stanowią w tej kwestii doskonałą pomoc. System samorządowy to organizacja zarządzająca zróżnicowanie. Dzieje się to poprzez odpowiadanie na zróżnicowane potrzeby i poprzez realizację zróżnicowanych celów³³. Jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

J. Boć wskazywał, iż poglądy na temat samorządu reprezentowane w nauce prawa są odzwierciedleniem warunków życia politycznego i społecznego oraz rozwiązań prawnych przyjętych w różnych państwach³⁴. Samorząd terytorialny to forma decentralizacji władzy publicznej w państwie, a zarazem skuteczny instrument realizacji zadań publicznych i zaspokajania potrzeb wspólnoty, przy traktowaniu gminy jako podstawowej i zasadniczej jednostki samorządu terytorialnego.

Ważnym elementem przemian polityczno-ustrojowych było wprowadzenie samorządu terytorialnego na wyższych stopniach jako dalszy krok do przebudowy państwa w kierunku państwa obywatelskiego, m.in. poprzez jego dalszą decentralizację oraz zmiany w zakresie form organizacyjno-prawnych realizacji zadań publicznych wprowadzone ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁵, które zapoczątkowały procesy prywatyzacyjne i wymusiły zachowania przedsiębiorcze. Gminy przestały bezpośrednio realizować zadania publiczne w sferze usługowej, a stały się ich organizatorem. Zmiany stały się również inspiracją do stosowania nowoczesnych narzędzi, w tym instrumentów administracyjno-prawnych. Do takich instrumentów należy zaliczyć: planowanie finansowe w aspekcie wieloletnim, planowanie strategiczne, audyt wewnętrzny i kontrolę zarządczą, instrumenty bodźcowo-ekonomiczne (wysokość podatków, opłat i ulg) oraz instrumenty instytucjonalne, np. tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju lokalnego, centrów technologicznych, parków przemysłowych i technologicznych³⁶.

³³ *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Świaniewicz, Warszawa 1997, s. 65.

³⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 189.

³⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 827 z późn. zm.

³⁶ L. Zacharko, *Formy wspomagania przedsiębiorczości...*, s. 457.

czy rozwój klastrów, które wzmacniają konkurencyjność krajów i regionów³⁷.

Istotnymi etapami w procesie zmian w modelu realizacji usług publicznych było uchwalenie ustaw: z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁸, z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁹, z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁰ – które stały się początkiem zmian w budowaniu nowoczesnego modelu realizacji usług publicznych, tj. publiczno-społeczno-prywatnego.

W konkluzji należy przychylić się do poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu, iż *New Public Management* pomimo mankamentów posiada szereg zalet, gdyż wymusza zachowania rynkowe, co ma zwiększyć efektywność sektora publicznego, zakłada zastosowanie nowoczesnych metod i technik w procesie zarządzania, a to implikuje zastosowanie takich narzędzi w administracji publicznej jak wspólna metoda oceny (CAF)⁴¹ czy metody rozwoju instytucjonalnego⁴².

Idea *good governance* jest jedynie praktycznym uszczegółowieniem koncepcji NPM⁴³. Należy podkreślić, iż podstawowym instrumentem realizacji dobrego zarządzania jest stanowienie dobrego prawa. Jednakże model jego tworzenia oraz stosowania budzi zastrzeżenia. Do wad polskiego prawodawstwa należy zaliczyć m.in.: fluktuację przepisów prawa, naruszanie procedury legislacyjnej, brak przejrzystości, niespójność, do-

³⁷ W 2008 r. Komisja Europejska przyjęła program rozwoju klastrów w Unii Europejskiej, zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/PL/1-2008-652-PL-F2-1.Pdf> (10.09.2017). Na szczególną uwagę zasługują klastry funkcjonujące na stopniach lokalnych, które wspierają rozwój miast i lokalnych przedsiębiorstw – <http://klastryp.pl/klastry-2/jastrzebski-klaster-innowacji> (10.09.2017).

³⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 z późn. zm.

³⁹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.

⁴⁰ Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.

⁴¹ L. Zacharko, A. Zacharko, *Administracja sieciowa w przestrzeni europejskiej*, [w:] *Struktury administracji publicznej – metody, ogniwa, więzi*, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016, s. 363–377. Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego jest implikacją realizacji modelu jakości dla sektora publicznego – CAF, który jest realizowany w krajach Unii Europejskiej od 2000 r. W Polsce realizacja projektu jest częścią Strategii Sprawne Państwo. Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego obejmuje: modernizację procesów i technik, promocję standardów kontroli zarządczej, planowanie na obszarach funkcjonalnych oraz zastosowanie podejścia procesowego w systemie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

⁴² W. Szumowski, *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu” 2012, nr 4(13), s. 75; *idem*, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 93.

⁴³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 424.

rażne rozwiązania, niezgodność z prawem europejskim czy niezgodność z Konstytucją⁴⁴. Powyższe niedoskonałości w procesie stanowienia prawa implikują trudności w jego stosowaniu zarówno przez organy administracji, jak i sądy. Niejednolitość orzecznictwa narusza zaufanie obywateli do organów państwa i standardy demokratycznego państwa prawa. Tak więc warunkiem wprowadzenia idei *good governance* jest właściwa realizacja prawa do dobrej administracji.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2017 r., poz. 827 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1834 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.

Opracowania

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Blicharz J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.
- Blicharz J., *Przesłanie a instytucjonalność społeczeństwa obywatelskiego. Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Blicharz J., *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako kategoria prawna*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 1(30).
- Chrisidu-Budnik A., *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Coleman J.S., *Foundation of social theory*, Cambridge 1990.
- Czaputowicz J., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Detyna B., *Menedżer publiczny – jego rola w procesie poprawy jakości*, [w:] *Administracja publiczna. Zagadnienia prawne i koncepcje zarządzania*, red. P. Borszowski, B. Detyna, Wałbrzych 2014.

- Evers A., *Mieszane systemy opieki społecznej i organizacje hybrydowe. Zmiany w ładzie organizacyjnym i świadczeniu usług społecznych*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2009.
- Granat M., *Prawo do dobrej administracji w Unii Europejskiej*, [w:] *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Rzeszów 2004.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Hood Ch., *The new public management in the 1980s: Variations on a theme*, „Accounting, Organizations and Society” 1995, vol. 20, No. 2–3.
- Hood Ch., *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, vol. 69, No. 1.
- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, red. H. Izdebski, M. Kulesza, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-7dde5dd3-bd67-45b4-a7e5-b96ed7a0fc35/c/zp01-1.pdf> (20.10.2017).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., Supernat J., *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- Jan Paweł II, *Encyklika Centesimus annus*, rozdział V: *Państwo i kultura*, Watykan 1991.
- Jezowski P., *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, red. P. Jezowski, Warszawa 2002.
- Kamiński A.Z., *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.
- Knosala E., Zacharko L., Stasikowski R., *Nowe zjawiska organizacyjnoprawne we współczesnej administracji polskiej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Księga pamiątkowa dedykowana prof. E. Ochendowskiemu*, Toruń 2005.
- Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, s. 5 i n., http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/koncepcja_good_governance_lkwi (10 września 2017).
- Korczak J., *Problemy niespójności i niekonsekwencji przepisów prawa na przykładzie prawa samorządowego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999.
- Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2.
- Lewis J., *Państwo i trzeci sektor w nowoczesnych państwach opiekuńczych: niezależność, instrumentalizacja, partnerstwo*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.
- Machińska H., *Wspomnienia, sprawozdania. Prawo do dobrej administracji (Paneuropejska Konferencja Rady Europy)*, „Służba Cywilna” 2004, nr 8.
- Nitecki S., *Nauka administracji*, Bielsko-Biała 1999.
- North, D.C., *Institution, institutional change in economic performance*, Cambridge 1990.
- Pakuła A., *Administracja publiczna jako zjawisko społeczne. Kwestie wybrane z pogranicza nauki administracji i socjologii*, [w:] *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych w nauce prawa i postępowania administracyjnego*, red. S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski, Lublin 2010.
- Penc J., *Encyklopedia zarządzania*, Łódź 2008.
- Pilipiec S., Szreniawski P., *Socjologia administracji. Zarys wykładu*, Lublin 2008.
- Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Wrocław 2012.

- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Putnam R.D., Leonardi D., Nanetti R.Y., *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton 1993.
- Safjan M., *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 4.
- Salamon L.M., *Sektor non profit na rozstajach. Przypadek Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe*, Warszawa 2008.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcie, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Białystok 2003.
- Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Warszawa 2005.
- Szumowski W., *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, „Nauki o Zarządzaniu” 2012, nr 4(13).
- Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21).
- Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2002.
- Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Świaniewicz, Warszawa 1997.
- Wasińska U., Skóra J., *Istota i funkcjonowanie zasady good governance*, <http://etins.edu.pl/przestrzen/artykuly01.htm> (10.09.2017).
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002.
- Współczesne koncepcje zarządzania*, red. A.K. Koźmiński, Warszawa 1985.
- Zacharko L., *Administracyjno-prawne instrumenty wspierania przedsiębiorczości komunalnej*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, t. 1, red. B.M. Cwiertniak, Sosnowiec 2013.
- Zacharko L., *Formy wspomagania przedsiębiorczości przez gminy – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, red. B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Warszawa 2016.
- Zacharko L., *Instrumenty lepszego stanowienia prawa – implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012.
- Zacharko L., *Nauka administracji. Nowe paradygmaty w zarządzaniu w administracji publicznej*, Racibórz 2016.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin prof. E. Knosali. Praca zbiorowa*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000.
- Zacharko L., *Przedsiębiorczość w gminie*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
- Zacharko L., *Rola zarządzania obszarami miejskimi a instrumenty administracyjno-prawne wspierania przedsiębiorczości*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio” 2012, 1(5).
- Zacharko L., *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012.

Zacharko L., Janik M., *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2013.

Zacharko L., Zacharko A., *Administracja sieciowa w przestrzeni europejskiej*, [w:] *Struktury administracji publicznej – metody, ogniwa, więzi*, red. A. Mezglewski, Rzeszów 2016.

Inne źródła

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/PL/1-2008-652-PL-F2-1.Pdf> (10.09.2017).

Źródła internetowe

[http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/.../Dokumenty 20 programowe](http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/.../Dokumenty%20programowe) (20.10.2017).

<http://klasterip.pl/klastery-2/jastrzebski-klaster-innowacji> (10.09.2017).

THE CONCEPTION OF GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION – A FEW REFLECTIONS

Abstract: The enactment of a good law is the basic instrument of good governance. The model of creation and application of the law, however, gives rise to an issue. The main flaws of the Polish legislation include: fluctuations of legal provisions, infringements of legislative procedures, lack of transparency, inconsistencies, temporary solutions and its incompatibility with the EU law and the Constitution.

Keywords: PUBLIC MANAGEMENT, GOOD GOVERNANCE, MULTI-LEVEL GOVERNANCE, MARKET-BASED PUBLIC ADMINISTRATION